

Société

# LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'ALIMENTATION : DERNIÈRE CHANCE AVANT LIQUIDATION

Daniel Perron

19/07/2017

**Quelle alimentation au XXI<sup>e</sup> siècle ? Le lancement des États généraux de l'alimentation le 20 juillet 2017 par le président de la République est l'un des signes fondateurs de la législature qui s'ouvre. Retour sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la question avec Daniel Perron, membre de l'Observatoire agriculture de la Fondation et juriste expert en politique alimentaire.**

Si François Hollande avait marqué son intérêt pour le secteur agroalimentaire par la nomination d'un ministre dédié, Emmanuel Macron dit sa compréhension des enjeux par la nomination d'un ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, façon de dire que le ministère de l'Agriculture n'est pas uniquement celui des producteurs agricoles mais aussi de la chaîne de valeur alimentaire. C'est une reconnaissance essentielle pour aborder de manière globale et cohérente les enjeux de l'alimentation, de la production à la consommation. Espérons que, cette fois-ci, l'effort sera suivi durant cinq ans et ne s'arrêtera pas au premier remaniement, alors qu'à partir de 2014 l'inconstance des ambitions de la politique économique a soumis la politique du ministère de l'Agriculture au prisme quasi unique de la production agricole.

Annoncés durant la campagne électorale, ces États généraux donnent l'occasion au gouvernement de repenser l'alimentation au XXI<sup>e</sup> siècle et ses enjeux, qu'ils soient économiques, sociaux et environnementaux. Un fait permet l'optimisme : le gouvernement semble outillé pour aborder la question. Nicolas Hulot a dit tout son intérêt et est associé à Stéphane Travert, maître d'œuvre. Au-delà, la présence de Bruno Lemaire à l'Économie devrait permettre au binôme agriculture-environnement de s'appuyer sur Bercy, dont la tête est occupée par un ancien ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, fin connaisseur des intérêts en présence, donc.

Les enjeux économiques, sociaux et environnementaux se conjuguent en réalité pour venir refonder un paradigme productif désormais épuisé, qui ne répond plus aux attentes sociétales et ne

parvient plus à faire vivre les producteurs. Si l'on comprend bien la démarche initiée par les États généraux, ces thématiques devraient s'imposer pour construire la production alimentaire des trente prochaines années autour de quatorze ateliers censés discuter l'intégralité de la problématique.

## Une économie à reconstruire

Au plan économique, l'enjeu est bien de reconstruire les filières alimentaires. Donner à chacun la possibilité de vivre de son travail. Nous sommes tous conscients de l'incapacité des politiques agricoles depuis dix ans à conférer un juste revenu aux agriculteurs.

Rien ne vient plus endiguer les crises qui jalonnent les marchés. Depuis le milieu des années 1980, le processus de dérégulation n'a cessé de s'amplifier, parvenant à empêcher la puissance publique d'intervenir. Dès lors, comment agir ? Un médiateur des contrats agricoles a été institué. Il fait un travail considérable. Mais l'exercice est difficile. Toujours à la lisière de l'entente, les réunions qu'il convoque sont peu goûtées des distributeurs, peu enclins à affronter les possibles plaintes des autorités européennes de la concurrence. En outre, ces réunions interviennent sur demande ministérielle, pour étouffer le feu des critiques montantes. Les ministres devenus impuissants dans la gestion de crise n'ont pas encore su inventer les instruments d'organisation en amont. Or, c'est à ce niveau que se jouent le revenu et l'avenir de la ferme en France.

La capacité de recréer un collectif en amont face à l'hyper-puissance des acheteurs de la grande distribution est ici à étudier. Le paquet lait obtenu par Bruno Lemaire en 2011 laissait la porte ouverte à des vraies organisations puissantes de producteurs. Force est de constater que le quinquennat qui a suivi n'est rien moins que décevant sur cette question. Les acteurs ont été incapables de s'organiser à la bonne échelle. Les organisations de producteurs ne parviennent pas à œuvrer car elles restent trop faibles. L'innovation juridique, seule capable de proposer des chemins de solutions, n'a pas été au rendez-vous.

Évidemment, il n'est pas possible de séparer cette question de celle des relations commerciales, et donc de la façon dont sont négociés les tarifs d'achat des productions par l'échelon de la distribution.

Toujours trop chère, l'alimentation est devenue un produit d'appel sans cesse soumis aux offres de bas prix. Or, qui dit bas prix dit rémunération faible des producteurs. La loi de modernisation de l'économie votée en 2008 a conduit à un déséquilibre des positions très net, mettant le secteur en coupe réglée des acheteurs de la distribution. Les amendes délivrées par Bercy à l'encontre de

certain distributeurs semblent n'avoir pas vraiment freiné l'agressivité de la course au prix bas. De ce point de vue, la concurrence entre les grands groupes de la distribution apparaît mortifère. Il n'est ainsi pas anodin de constater le très récent changement de tête au sommet d'un groupe comme Carrefour, qui semblait réticent à suivre cette voie. La nomination d'un dirigeant comme Alexandre Bompard, qui a largement démontré ses compétences en la matière, vient signifier la volonté de reprendre la lutte des prix. Ce qui peut être un bon signal pour l'avenir de Carrefour peut tout autant être dramatique pour les producteurs de la chaîne de production alimentaire.

Si nous connaissons désormais le drame paysan, nombreux sont ceux qui ignorent les difficultés des entreprises de transformation qui irriguent les territoires ruraux d'emplois locaux. Les industriels tirent une nouvelle fois la sonnette d'alarme. Dans son dernier rapport d'avril 2017, l'Observatoire des prix et des marges enseigne que si les prix des produits agricoles stagnent à des niveaux bas, « une nouvelle baisse des prix s'observe [...] pour les produits des industries alimentaires considérés globalement en recul pour la troisième année consécutive en 2016 (-1,5%) ». Une telle évolution macro-économique interroge pour le futur. Les marges rognées empêchent en effet les investissements nécessaires pour gagner en compétitivité, dans tous les domaines. D'une part, c'est le tissu agroalimentaire national qui est fragilisé. S'il a d'abord résisté au choc de 2008, c'est en vivant sur ses fonds propres qui sont désormais largement exsangues malgré le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). D'autre part, les conditions de travail des plus de 400 000 employés de l'agroalimentaire sont parmi les plus dures. Ce n'est pas en baissant la marge des entreprises par une politique de prix bas que leur sort sera amélioré.

Sur ce point, l'intervention de la loi Hamon sur la consommation n'a été dans un premier temps que cosmétique, Bercy ayant ostensiblement refusé de revenir sérieusement sur l'économie des relations commerciales au nom de la lutte contre l'inflation. Il faut être objectif, il s'agit là d'un choix politique érigé au rang de dogme, celui de perpétuer la baisse de la part de l'alimentation dans le panier de la ménagère. Ce choix a été autant porté par Nicolas Sarkozy, qui appelait une baisse des prix en 2005 lors de son passage au ministère de l'Économie, que François Hollande qui n'a pas opéré le virage que certains attendaient... Mais la réalité oblige à dire que c'est un objectif initial de la Politique agricole commune que les autorités ont bien du mal à contredire désormais, comme si l'on pouvait continuer ainsi sans dommages irréparables pour la production alimentaire et la qualité de l'alimentation. Certes, la loi Sapin II est revenue sur le sujet. Mais ceux qui ont suivi les débats savent que les amendements parlementaires les plus volontaristes ont été écartés. Le Parlement sera amené à évaluer les résultats de cette loi, mais aux dires des producteurs, il est déjà possible de douter de son efficacité.

Désormais, responsables agricoles et agroalimentaires sont d'accord pour remettre en chantier

cette question des relations commerciales. Il faut en profiter. Les États généraux sont une occasion majeure pour le faire, sans tabou, en disant la vérité, d'abord aux producteurs qui doivent aussi se remettre en question et produire plus de valeur ajoutée, puis aux consommateurs qui ne peuvent vouloir toujours plus avec toujours moins. La responsabilité de Stéphane Travert est ici considérable car les décisions qui seront prises sont stratégiques pour l'avenir de notre capacité productive. Il va devoir convaincre.

Ce n'est pas en baissant les marges que l'on améliorera la qualité des productions. Or, pour résister, les industriels n'ont parfois pas d'autre choix que de baisser les standards de production. Ce faisant, ils attentent à l'image des produits français et à la réputation de notre production dans le monde et donc à notre capacité de gagner des parts de marché. C'est pourquoi l'enjeu économique rejoint la question sociale.

## **Une problématique sociale et de santé publique de nouveau posée**

À l'heure où l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) s'alarme d'une croissance inquiétante de la mauvaise alimentation avec 34% des adultes et 13% des enfants en surpoids, une surconsommation persistante de sel malgré des efforts déjà opérés, ainsi qu'une sous-consommation de fibres, la question de ce que l'on mange et comment l'on mange revient aussi sur le devant de la scène.

Si l'on mange encore principalement à domicile, la restauration hors domicile progresse puisque selon l'étude Inca 3 parue en juin 2017, environ 40% des déjeuners des enfants et 30% de ceux des adultes sont pris hors domicile, de même que 40% à 50% des collations en journée et 30% des goûters.

L'individualisation alimentaire qui va de pair avec l'éclatement des temps sociaux du partage, qui faisait la singularité française, reflète des comportements que l'on identifie plutôt à la culture outre-Atlantique. L'explosion de la consommation des produits industriels transformés modifie radicalement le rapport aux productions, donc aux producteurs. Or, il est à noter que les jeunes générations ne consacrent qu'à peine 10% de leur revenu à l'alimentation, là où leurs aînés y consacrent 15%. Lorsque l'on sait que ces parts ne varient pas, cela signifie que la question alimentaire va être durablement prégnante dans une société devenue trop sédentaire.

À ce sombre tableau, les pouvoirs publics doivent ajouter d'autres données qui obligent à réagir. En effet, les types d'alimentations répondent à des caractéristiques sociales liées au niveau de vie et de formation. Ainsi, on peut constater une consommation une fois et demie moins élevée de fruits

et deux fois plus élevée de boissons rafraîchissantes sans alcool [...] chez les individus ayant un niveau d'étude primaire ou collège (ou leur représentant) comparativement à ceux ayant au moins un niveau bac+4. La composante sociale, et donc territoriale, joue à plein dans les inégalités. *De facto*, une inégalité face à la santé naît des différenciations alimentaires à l'œuvre. Or une telle évolution nécessite la mise en place de politiques publiques qui peuvent apparaître intrusives. De quel droit, en effet, l'État dicterait ce qu'il est bon ou mauvais de consommer ? C'est donc une politique de prévention qu'il convient de reconstruire.

Surtout, les États généraux peuvent-ils inciter la France à porter le message d'une politique alimentaire européenne au sein de la Politique agricole commune ? Et comment porter un discours alimentaire sans le jumeler à la production ? En effet, une telle politique alimentaire est-elle possible sans approcher différemment la production agricole ? Autrement dit, la production de masse n'implique-t-elle pas la consommation de masse de produits regardés d'abord comme fournisseurs de calories ? La culture alimentaire, ici, est donc amenée à évoluer.

Or une telle culture éloigne le producteur des préoccupations du consommateur. Peu importe d'où vient le produit transformé dans ce contexte. D'ailleurs, le producteur a été transformé depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle en producteur de minerai sur un marché mondialisé où les produits agricoles sont des commodités. Hors quelques productions de niche, la valeur ajoutée s'effondre et l'agriculteur peut n'être vu que comme l'ouvrier spécialisé d'une production destinée à l'industrie de transformation. Qui sait d'où viennent les produits sur la pizza préparée ? Ne parlons pas des céréaliers ou des producteurs de lait, dont le grand public peine à identifier la qualité des productions.

Dans ces conditions, l'enjeu d'une relocalisation des productions rejoint l'enjeu social d'une réappropriation de l'alimentation par les consommateurs. Ici, les intérêts des producteurs, des consommateurs et de l'État soucieux de la santé publique apparaissent converger. La possibilité obtenue par la France d'un étiquetage élargi est une bonne chose ; il faudra ici aussi aller plus loin. L'Union européenne ne peut plus décemment maquiller son refus de ces pratiques informatives du nom des entraves possibles au commerce que cela cacherait. L'information n'est pas une entrave, elle est un facteur de liberté pour le citoyen consommateur.

Reste un sujet : les conditions d'exploitation agricole actuelles sont-elles compatibles avec un tel enjeu ? Toute la question est là. Pensée au début des années 1960, la politique agricole européenne s'est fondée sur l'exigence de l'industrialisation pour répondre au besoin de production de masse. La modernisation agricole passait par l'agrandissement des exploitations et la baisse drastique de leur nombre aussi pour des raisons sociales : nourrir la population allait de pair avec l'amélioration

du sort des paysans amenés sur les standards du monde ouvrier. Bien entendu, il semble possible de continuer de baisser le nombre d'exploitations en France et en Europe. Après tout, 200 000 exploitations pourraient produire autant que nos 450 000 actuelles. Pourtant, les politiques publiques semblent avoir ignoré la question du coût social véritable de cette baisse, et le point d'équilibre à ne pas franchir. Cette question est sans doute plus d'actualité que jamais alors que l'agrandissement des exploitations ne parvient pas à répondre à l'objectif d'amélioration du niveau de vie des exploitants.

Aujourd'hui, par la voix de sa présidente Christiane Lambert, la FNSEA appelle au respect et à la cohabitation de toutes les agricultures. Si ce n'est pas qu'un slogan des temps difficiles, cela signifie qu'il faut protéger les exploitations de taille familiale face aux velléités de bâtir des fermes usines toujours plus grandes. C'est ce qu'a fait Stéphane Le Foll avec la surprime des 52 premiers hectares et la possibilité accordée aux groupements d'exploitation en commun (GAEC) de cumuler cette surprime. Mais il faudra sans doute aller plus loin au niveau européen, avec le plafonnement des aides et, pourquoi pas, penser l'aide à l'emploi plutôt qu'à l'hectare. Comme argumentait Jean Jaurès contre Jules Méline, s'il faut protéger les agriculteurs, il faut le faire « au profit du travail ».

Sur ce point, il convient de mettre l'accent sur l'accès à la terre. Une autre approche du contrôle des structures et de l'artificialisation des terres agricoles pourrait être utilement développée. Il n'est pas de doute qu'il faille simplifier les procédures administratives qui enserrant les agriculteurs. Trop complexes, tatillonnes à l'extrême, exaspérantes... Mais certaines volontés de libération du contrôle des structures sont clairement contradictoires avec une perspective de maintien de l'agriculture familiale. La hausse du prix des terres dans une telle évolution rendrait le maintien de ces exploitations impossible. Quant à l'installation, c'est sur ce point que la coexistence des modèles pose problème. Si chacun doit pouvoir vivre de sa production, encore faut-il que chacun puisse avoir accès à la terre. Une autre régulation s'impose.

Or l'enjeu social de l'accès à la terre jumèle le dernier enjeu fondamental de l'avenir de la production alimentaire : l'enjeu environnemental.

## **Changer le paradigme environnemental**

À l'heure des inquiétudes sur le réchauffement climatique et les pertes dramatiques de biodiversité, il est peu de dire que la réputation environnementale de l'agriculture est mauvaise. Que les agriculteurs aient été poussés à produire dans des conditions attentatoires à l'environnement n'a, au fond, pas d'importance pour la *vox populi*. Mieux, les juristes se rappellent

que dans ses conclusions sous la décision « Société Lyonnaise des eaux » du tribunal administratif de Rennes du 2 mai 2001 (req. N°97-182), le Commissaire du gouvernement qui demandait (et obtenait) la condamnation de l'État pour carence fautive dans l'exercice des pouvoirs de police des installations classées signalait que s'il fallait condamner l'État, l'éleveur de volailles hors sol, lui, était bien responsable de la pollution du Trieux, et qu'il avait le choix de ne pas polluer.

Bien entendu, une telle sentence ne peut que soulever l'ire des professionnels lancés dans un processus général qu'ils ne peuvent guère maîtriser, répondant aux demandes de la société, à l'état des savoirs agronomiques, technologiques et de leurs cocontractants. Pour autant, elle doit être prise en compte car elle signale la disjonction croissante entre les pratiques et le souhait des citoyens.

Et puisque les États généraux sont là pour poser un diagnostic partagé et trouver des solutions, la question environnementale sera évidemment prégnante. C'est particulièrement l'enjeu de la présence de Nicolas Hulot dans le débat. Et cela est d'autant plus stratégique qu'un accord sur cette question permettrait de rompre avec un demi-siècle de réticences puis d'hésitations à franchir le pas.

Or la question environnementale est au cœur de la problématique de la politique alimentaire en ce sens qu'elle repose la question du respect de la nature contre la tradition de soumission de la nature à l'acte agricole. Sur ce point, le statut de la production change. S'il faut se conformer au terroir, alors la production se ré-ancre dans les territoires, selon leur diversité. Et le produit agricole peut redevenir un produit culturel.

Cette transformation est cruciale car elle permet une autre approche du commerce mondial fondée sur l'intérêt écologique. Sans rompre avec la nécessité des échanges commerciaux internationaux (l'agriculture a toujours pratiqué de tels échanges), l'acceptation d'un statut culturel pour les produits agricoles permettrait de lier développement agricole et enjeux environnementaux locaux, et d'envisager une nouvelle régulation du commerce, notamment propice à la lutte contre le réchauffement climatique.

Sur ce point, il serait intéressant de regarder la capacité de la France à promouvoir un autre modèle à l'échelon international. Emmanuel Macron qui a su gagner une place importante en quelques semaines semble être le dirigeant idoine pour le faire. L'occasion du sommet sur le climat qu'il a annoncé pour la fin de l'année à Paris pourrait être une occasion pour lui d'être leader d'un nouveau système d'échanges agricoles fondé sur une relocalisation des productions et une nouvelle régulation.

Sur cette question, les instruments de réflexion et les précédents existent. Les États généraux de l'agriculture pourraient porter ce message de régulation. En précédent, il existe la Charte de La Havane de 1948. Celle-ci prévoyait un statut singulier pour les échanges de productions agricoles.

Dans cette perspective, le point d'appui culturel apparaît envisageable. Dans les années 1980, la France a obtenu un statut à part pour les biens culturels, sous l'impulsion de François Mitterrand et Jack Lang. Il semble possible de prendre appui sur ce sujet, en considérant le lien culturel de l'alimentation à chaque peuple, à chaque région. En outre, à la suite de la Déclaration de Philadelphie, les questions d'emploi étaient intégrées au cœur du dispositif des échanges de la Charte de La Havane. Elle n'a pas été mise en œuvre. Néanmoins, la question reste posée d'une nouvelle construction reposant sur ses fondements dans l'intérêt de la lutte contre le réchauffement climatique et la raréfaction de la biodiversité, non seulement sauvage mais aussi agricole.

Les États généraux de l'alimentation peuvent servir de point d'appui à un nouvel élan porté par la France. Le travail est considérable, il engage notre avenir.